



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2017

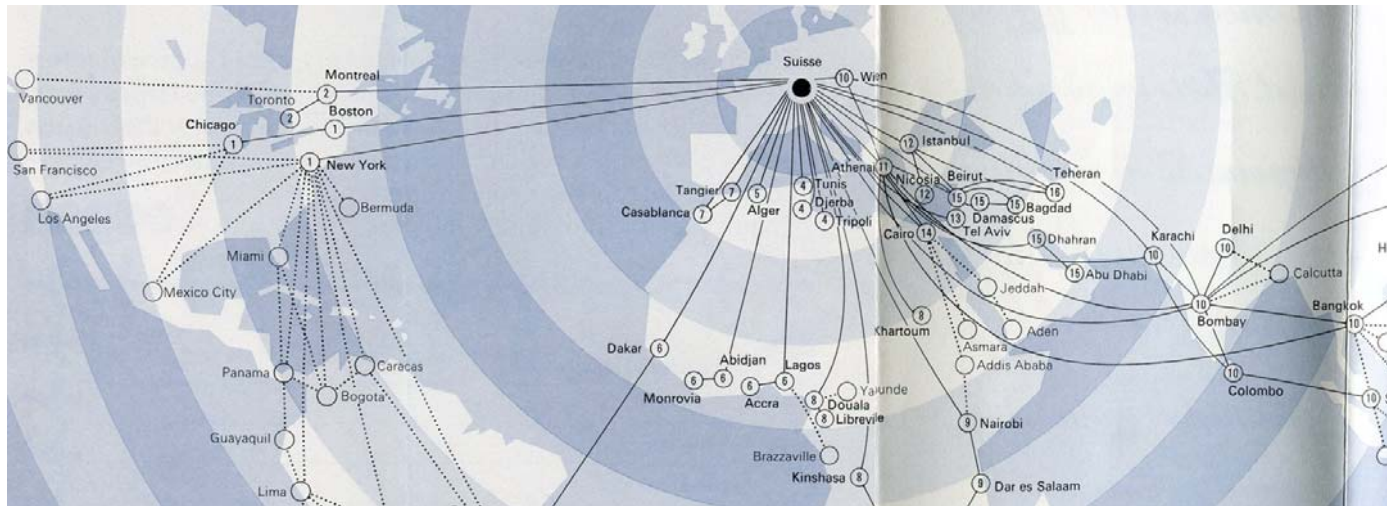
Demokratie und internationale Kooperation: Das tiefe Problem hinter der "Selbstbestimmungsinitiative"

Diggelmann, Oliver

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-142819>
Scientific Publication in Electronic Form

Originally published at:

Diggelmann, Oliver (2017). Demokratie und internationale Kooperation: Das tiefe Problem hinter der "Selbstbestimmungsinitiative". Schweiz: Geschichte der Gegenwart.



Demokratie und internationale Kooperation tieferes Problem hinter der „Selbstbestimmungsinitiative“

Die Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ wird w
„technischer“ Mängel und menschenrechtlicher Fragwürdigkeit l
Weitgehend undiskutiert bleibt das grundlegendere Problem, das
Reaktion auf erodierende nationale Politikspielräume ist – und S
Megatrends, auf den es keine einfachen Antworten gibt.

Von Oliver Diggelmann am 26. April 2017

Artikel URL: [http://geschichtedergegenwart.ch/demokratie-und-internationale-kooperati
hinter-der-selbstbestimmungsinitiative/](http://geschichtedergegenwart.ch/demokratie-und-internationale-kooperati-hinter-der-selbstbestimmungsinitiative/)

Auf der konzeptionellen Ebene leidet die „Selbstbestimmungsinitiative“ an zwei grundlegend
resultieren aus dem Nicht-zu-Ende-Denken der Frage nach den Folgen einer möglichst kor
des Vorrangs der Verfassung vor anderen Rechtsakten – was ja die primäre Idee der Initiative ist.
dass eine Normhierarchie mit der Verfassung als höchster Rechtsquelle fundamental ist für den V
der Verfassung gegenüber Völkerrecht ist im internationalen Vergleich denn auch nichts Ausserge
Regel als die Ausnahme. Wenn daher etwa der bekannte Schriftsteller Robert Menasse die Auffas
„Selbstbestimmungsinitiative“ sei der „grösste Skandal seit der Nazi-Zeit“ (Aargauer Zeitung vom
zwar allenfalls respektable Motive zubilligen, in der Sache aber kann man nur den Kopf schütteln.
stehen internationale Verträge auf der Stufe von Gesetzen, wobei der jeweils neuere Akt vorgeht.
Heimat, haben nur die vom Nationalrat genehmigten Verträge Gesetzesrang, während die übrigen
stehen.

Destabilisierung und Deflexibilisierung

Das erste konzeptionelle Problem der Initiative besteht darin, dass „Vorrang der Verfassung vor V Ergebnis etwas anderes bedeutet als anderswo. Warum? Vereinfacht gesagt: wegen des leichten insbesondere mittels der Volksinitiative, d.h. wegen der tiefen Änderungsschwelle. Die Verfassung nicht einfach nur der Politikrahmen, der, wie etwa in Deutschland oder den Vereinigten Staaten, sondern vielmehr auch – nach dem Empfinden mancher gar überwiegend – Instrument der Alltagspolitik. Nicht Partikulares und auch Tertiäres in die Schweizer Bundesverfassung geschrieben: etwa ein Straftat Sozialmissbrauch oder Details zur Wegweisung von Ausländern. Wenn solcherart Nicht-Grundleg geltenden internationalen Verträgen erhält, weil es eben in der Verfassung steht, so fördert dies te völkerrechtlicher Bindungen.

Das zweite konzeptionelle Problem der Initiative hat mit der unbedingt formulierten Anpassungsve zwischen Verfassung und Völkerrecht zu tun. Steht Völkerrecht mit vorrangigem Landesrecht im V vorgeschlagene Regel, dann muss die völkerrechtliche Bindung angepasst oder gegebenenfalls g „harte“ Wenn-dann-Bestimmung nimmt auf die Spezifika der Politikgestaltung durch völkerrechtlich internationale Organisationen keine Rücksicht – auf den Umstand etwa, dass man oft ein „window muss, um etwas zu verändern, falls dies überhaupt geht. Auch sind bestimmte Fragen nur „im Pal solcher „package deals“, etwa das World Trade Organization-Regime, sind faktisch gar unveränd Ganzes akzeptieren oder verwerfen. Anpassungs- und Kündigungszwang infolge Widerspruch zu Kündigung des ganzen Vertragswerkes. Hinzu kommt, dass die praktische Handhabung der Rege bereiten dürfte. Wann wäre die relevante Schwelle erreicht? Genügt ein Widerspruch zum Urteil e Implementierungsorgans, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder einem WT oder wäre ein grundlegenderer Widerspruch erforderlich? Die Initiative schränkt die Spielräume d ein, wo man eher mehr davon bräuchte. Die Initianten denken Politik konsequent als Binnenrechts Aussenbereich „funktioniert“ aber grundlegend anders als im Binnenraum. Sie ist zentral auf Spiel angewiesen.

Struktureller „Hochzonnungsdruck“

Der Diskussionsfokus auf solche konzeptionellen und praktischen Fragen droht nun aber den Blic Problem zu verstellen. Es zu erkennen, verlangt jedoch nach Abstand zu den Einzelheiten der De dem klingenden Namen „Selbstbestimmungsinitiative“ ist – im Unterschied etwa zur ebenfalls aus stammenden Minarettinitiative – nicht bloss „Antwort“ auf ein Scheinproblem zum Zweck der Stir Betreiben symbolischer Politik. Der weitere Hintergrund der Initiative ist vielmehr ein Makrophäno man muss es deutlich sagen – kaum überschätzt werden kann. Konkret: In der Langzeitperspektiv Politikbedingungen für hochindustrialisierte Demokratien in einer Weise verändert, die strukturelle der Politik auf höhere Politikebenen erzeugt. Ein solcher Druck besteht innerstaatlich (etwa von d Bundesebene) ebenso wie auf der internationalen Ebene.

Motor dieser Entwicklung sind technische und wirtschaftliche, aber auch soziale Innovationen eine Wechselwirkungen. Sie haben in der Essenz zur Folge, dass der Bedarf an grossräumigeren und Politiklösungen stetig gestiegen ist und weiter steigt, wenn auch im Einzelnen oft nur schwer wahr

Innovationen verlangen immer mehr internationale Koordination, Standardisierung von Kriterien u Gefahrenabwehr – etwa gegen Infrastrukturrisiken, Internetkriminalität oder modernen Menschenl über Staatsgrenzen hinaus in immer grössere Wirtschaftsräume. Sie werden via Völkerrecht gesc Erwartungssicherheit ausgestattet. Moderne Kommunikationsmittel erleichtern zudem das Entstel zwischenmenschlicher Kontakte und Bindungen, was Druck nach Ermöglichung realer Begegnung dass der Anteil an rein autonom, durch innerstaatliches Recht lösbaren Fragen nicht nur abgenon abnehmen wird. Und zwar unvermeidbar.

Wie sollen Demokratien moderner Industriestaaten auf diesen Megatrend reagieren? Das ist eine Frage ihrer Zukunft. Die Initiative ist vor diesem Problemhintergrund zu sehen. Betrachtet man ihr ist sie eine Reaktion auf Bemühungen des Bundesgerichts, das schleichend wachsende Koordina Landesrecht via Vorrang des Völkerrechts zu entschärfen. Man kann wohl sagen, dass sich das E Rechtsprechung – die jetzt von den Initianten kritisiert wird – von der Idee leiten liess, dass ein Vo Bindungen vor landesrechtlichen, gegebenenfalls auch vor Verfassungsrecht, die Verlässlichkeit c eingegangenen Bindungen schützt, und dass ein solcher Schutz wegen der fundamentalen Bedei Bindungen für ein international so verflochtenes Land wie die Schweiz in deren ureigenem Interes

Das Bundesgericht folgte gewissermassen den Geboten praktischer Logik, die sich aus der Tatsa Angewiesenheit auf ein dichtes Netz völkerrechtlicher Verträge in fast allen Politikbereichen ergeb Hochzonungsdruck und Tendenz zum Vorrang von Völkerrecht – hat jedoch einen Preis, der bei d Demokratie, wie auch der direktdemokratischen Institutionen zu entrichten ist. Ein Mehr an interne Politikgestaltung bedeutet unausweichlich ein Weniger an eigenen, frei nutzbaren Spielräumen. D Verlust offen. Das Wort „Selbstbestimmung“ taucht nicht zufällig im Kurztitel der Initiative auf. Ihre Re-nationalisierung der Politik via Durchsetzung des Verfassungsvorranges. Die Initianten setzen Selbstbestimmung“ gleich. In der Sache ist das zwar falsch, denn der Grosstrend geht aus den er andere Richtung; die vorgeschlagene Medikation aber schafft die Illusion von mehr Selbstbestimm Die Initianten profitieren vom Schweigen ihrer Gegner, die diesen Verlust nicht benennen oder nic

Erodierende staatliche Politikspielräume

Das tiefere Problem der Initiative ist damit: Sie ist in der Sache aus einer Reihe von Gründen inad Diagnose der Erosion nationaler Demokratiesubstanz aber ist im Kern zutreffend und sehr ernst z reagiert auf eine Entwicklung, die viele als Usurpation der Politik durch Gerichte deuten, deren Ke erodierender Politikspielräume staatlicher Demokratien ist. Allfällige Machtanmassungen von Geri auch geben mag – spielen in dieser Grossentwicklung eine untergeordnete Rolle. In der Schweiz ablesbar, dass man mit der Volksinitiative dem verbreiteten Gefühl entgegenkommt, dass man „he erreichen kann wie früher“. Die „Selbstbestimmungsinitiative“ ist somit Symptom eines Problems, hochindustrialisierten Demokratien stellt und von der Politik in seiner Dimension noch nicht vollum können moderne Demokratien ihre Leistungs- und Bindungsfähigkeit unter Bedingungen tendenzi Entscheidsubstanz möglichst gut erhalten? Internationale Mitwirkung, auch internationale Demokr Ersatz für eingebüsste autonome Entscheidsubstanz. Sie werden es auch nie sein. Mitwirkung au verglichen mit jener im Kleineren, immer „verdünnte“ Mitwirkung. Man ist angewiesen auf an der Zustimmung der anderen.

Die Bevölkerung spürt vermutlich – wenn auch wohl nur diffus –, dass sich für die staatliche und d
Besonderen Relevantes verändert hat. Und auch weiter verändert. Zwar nicht nur zum Negativen,
dürfte wohl gemerkt haben, dass die umstrittenen Bundesgerichtsurteile nicht einfach nur „das Lo
unter dem Titel der Verfassungsauslegung staatspolitisch Wesentliches entscheiden. Die vom Bu
Stossrichtung ist in der Sache zwar plausibel und wohl richtig. Doch sie impliziert auch die erwähr
Strategie, sie nicht zu benennen oder zum Nichtproblem kleinzureden, mag man allenfalls die ans
gewinnen.

Auf die Dauer aber dürfte sie nicht aufgehen. Denn am Grundproblem führt kein Weg vorbei: Das
schwer zu bewältigenden Herausforderungen der staatlichen Demokratie im 21. Jahrhundert sein
des international-kooperierenden Politikmodus und seine Folgen umzustellen – mit all seinen übe
Auswirkung auf die kleinräumige Demokratie. Das Wissen um dieses Grossproblem scheint mir zu
Initiative und auch ihren möglichen Nachfolgern angemessen begegnet: nicht mit moralischer Disl
Exponenten, obschon sie eindeutig inadäquat ist, sondern ehrlicherweise mit der Anerkennung de
Problems für die staatliche Demokratie. Verluste, soweit sie unvermeidlich sind, sollten als solche
holt einen sonst über kurz oder lang umso heftiger ein, denn der Trend ist eindeutig. Wie aber ist
Unangenehm in einer Zeit zu leisten, in der die Politik Zumutungen an die Bevölkerung scheut
Weihwasser?

Das Problem wird sich nicht von alleine lösen. Eine adäquate Antwort aber wird man finden muss
uns etwas abverlangt und die im Unterschied zur „Selbstbestimmungsinitiative“ nicht bloss Illusior
unterstützt.

Oliver Diggelmann

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und
der Universität Zürich. Er ist Mitherausgeber der "Swiss Review of International and
schreibt regelmässig in Tageszeitungen und Wochenmagazinen zu völkerrechtlicher
Fragen.